

Sự tham gia của nhà khoa học vào xây dựng chính sách KH&CN

TS HOÀNG XUÂN LONG

Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Chính sách KH&CN

Việc các nhà khoa học tham gia xây dựng chính sách khoa học và công nghệ (KH&CN) là rất có ý nghĩa. Điều này thể hiện ở chỗ: với tư cách là những người nghiên cứu khoa học, các nhà khoa học đảm bảo cho chính sách có các căn cứ khoa học; với tư cách là những người thực thi chính sách sau này, sự tham gia của các nhà khoa học có khả năng làm cho văn bản chính sách có tầm nhìn xa hơn, bao quát hơn, việc thực thi sau này được dễ dàng hơn. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng chính sách KH&CN, có sự khác biệt liên quan đến lợi ích và chuyên môn của các thành phần tham gia xây dựng chính sách KH&CN. Vì vậy, cần xây dựng Hội đồng KH&CN theo cơ chế mở để khi cần thiết các thành phần khoa học liên quan có thể tham gia tích cực vào các cuộc thảo luận của Hội đồng; mặt khác, cần phối hợp giữa Hội đồng KH&CN với các hình thức khác trong việc thu hút nhà khoa học tham gia xây dựng chính sách KH&CN.

Vai trò của nhà khoa học trong việc xây dựng chính sách KH&CN

Có nhiều yêu cầu đặt ra đối với chính sách của Nhà nước nói chung và chính sách về KH&CN nói riêng. Đó là: đảm bảo sự sáng suốt trong xác định các vấn đề, có cơ sở khoa học, phù hợp với ý đồ và ý chí của các nhà lãnh đạo, thống nhất giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý, cam kết thực hiện chính sách ngay từ khi xây dựng chính sách. Để đạt được các yêu cầu đặt ra, chính sách phải được xây dựng bởi các thành phần phù hợp. Trong lĩnh vực KH&CN, chính sách KH&CN cần sự chung tay xây dựng của các nhà lãnh đạo đất nước, nhà quản lý KH&CN, nhà khoa học, nhà doanh nghiệp và các thành phần xã hội khác. Cụ thể, quan hệ tương thích giữa thành phần tham gia và yêu cầu đặt ra đối với quá trình xây dựng chính sách KH&CN được nêu ở bảng 1.

Từ bảng 1 có thể thấy, so với các thành phần khác, các nhà khoa học có liên quan tới nhiều nội dung của yêu cầu đặt ra đối với xây dựng chính sách KH&CN nhất và việc tham gia

Bảng 1: tương thích giữa thành phần tham gia và yêu cầu đặt ra đối với xây dựng chính sách KH&CN

Thành phần	Nhà lãnh đạo đất nước	Nhà quản lý KH&CN	Nhà khoa học	Doanh nghiệp và các thành phần xã hội khác
Yêu cầu của chính sách				
Sáng suốt trong xác định các vấn đề	X	X	X	X
Có cơ sở khoa học			X	
Phù hợp với ý đồ và ý chí của các nhà lãnh đạo	X			
Thống nhất giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý		X	X	
Cam kết thực hiện chính sách ngay từ khi xây dựng chính sách		X	X	X

của nhà khoa học vào xây dựng chính sách là rất có ý nghĩa.

Đã có nhiều hình thức khác nhau được thực hiện để khuyến khích nhà khoa học tham gia xây dựng chính sách KH&CN. Trong quá trình soạn thảo, dự thảo chính sách KH&CN được lấy ý kiến đóng góp rộng rãi từ các thành phần xã hội, trong đó có giới khoa học. Điều này được quy định trong quy trình xây dựng chính sách của nhiều nước.

Một hình thức khác là, nhà khoa

học tham gia vào xác định một số nội dung quan trọng trong chính sách thông qua các phương pháp như: xây dựng kịch bản, xây dựng lộ trình công nghệ, điều tra Delphi, xác định công nghệ then chốt (key technology)... Chẳng hạn, quá trình soạn thảo Đề cương chính sách phát triển KH&CN trung hạn và dài hạn quốc gia (2006-2020) ở Trung Quốc đã thu hút sự tham gia của hơn 2.000 nhà khoa học của cả nước.

Nhà khoa học cũng có thể tham gia vào các nhóm soạn thảo chính

sách KH&CN cụ thể. Điển hình như ở Anh, khi có nhu cầu ban hành một chính sách KH&CN, sẽ có một nhóm xây dựng chính sách được thành lập bao gồm một số người và trong đó có đại diện của giới khoa học. Nhóm sẽ hoạt động kéo dài từ vài tháng đến hơn một năm cho đến khi chính sách được thông qua.

Các nhà lãnh đạo có thể trực tiếp tham khảo một số cá nhân, tổ chức KH&CN để hình thành tư duy chiến lược. Lãnh đạo Đảng Cộng hòa ở Mỹ có quan hệ mật thiết với Heritage Foundation. Đây cũng là nơi nhiều học giả nổi tiếng như Richard V. Allen, Lawrence Di Rita, John Lehman, Steve Ritchie... đi thẳng từ phòng nghiên cứu đến các vị trí chủ chốt của bộ máy vận hành nước Mỹ.

Các nhà lãnh đạo Trung Quốc như Giang Trạch Dân, Hồ Cẩm Đào cũng lựa chọn một số tổ chức khoa học như Trường Luật của Đại học Phúc Đán (Thượng Hải), Trường Đảng Trung ương... làm lực lượng hậu thuẫn trong một số chính sách quan trọng của mình.

Thành lập Hội đồng KH&CN để tư vấn xây dựng các chính sách KH&CN

Ở Nhật Bản, kể từ năm 2001, trách nhiệm bao quát tổng thể về lập kế hoạch nghiên cứu được trao cho Hội đồng chính sách KH&CN (CSTP), cơ quan trực thuộc Văn phòng Nội các. CSTP gồm có Thủ tướng, 6 Bộ trưởng của các Bộ liên quan đến nghiên cứu và tài trợ cho nghiên cứu, 5 viện sỹ và 2 đại diện của giới công nghiệp. CSTP có trách nhiệm phát triển một chiến lược toàn diện về KH&CN trên phạm vi cả nước, xây dựng chính sách của Chính phủ về phân bổ các nguồn lực KH&CN (bao gồm ngân sách và con người) và đánh giá các dự án có tầm quan trọng quốc gia.

Malaysia thành lập Hội đồng tư vấn KH&CN gồm đại diện của Chính phủ, khu vực tư nhân và cộng đồng nghiên cứu với tỷ lệ thành viên thuộc khu vực tư nhân không dưới 50%.

Ở Mỹ, Hội đồng KH&CN quốc gia (National Science and Technology Council - NSTC) do Tổng thống làm Chủ tịch đã được thành lập năm 1993. Hội đồng này có chức năng và nhiệm vụ: xác định rõ những mục tiêu cần đầu tư cho KH&CN toàn Liên bang trong các lĩnh vực (từ công nghệ thông tin, nghiên cứu về y học, hệ thống giao thông vận tải, cho đến việc tăng cường nghiên cứu khoa học cơ bản); soạn thảo, xây dựng các chiến lược liên kết, phối hợp giữa các cơ quan, các ngành trong Liên bang để đạt được một phương án đầu tư trọn gói, chú trọng đặc biệt đến những chương trình thực hiện các mục tiêu KH&CN của Chính phủ Liên bang đã đề ra; liên kết và phối hợp các bên đối tác ngoài cơ quan nhà nước để mở rộng diện hợp tác và đầu tư sang khu vực công cộng và tư nhân; hướng dẫn các cơ quan đặt đúng ưu tiên ngân sách vào các chương trình để hoàn thành mục tiêu đề ra.

Từ năm 2000, Chính phủ Niu Di Lân đã thành lập Hội đồng tư vấn khoa học và đổi mới với chức năng, nhiệm vụ: tăng vị thế và sự thừa nhận của xã hội đối với các nhà khoa học và nền khoa học; thúc đẩy hướng chiến lược lâu dài của nghiên cứu KH&CN; tạo được sự cam kết của khu vực tư nhân đối với các phương hướng chính sách mới về KH&CN; phối hợp với các chính sách Chính phủ và các hoạt động cộng đồng ở mức cao nhất.

Sự tham gia của các nhà khoa học vào Hội đồng KH&CN có những đặc điểm đáng chú ý là:

- Các nhà khoa học được tham gia ngay từ đầu và liên tục trong quá trình soạn thảo chính sách KH&CN. Chính vì vậy, vai trò chủ động của các nhà khoa học khá rõ nét.

- Các nhà khoa học được quan hệ tương tác một cách trực tiếp với nhiều thành phần khác trong Hội đồng KH&CN.

- Các nhà khoa học có mối quan hệ gần gũi và thảo luận trực tiếp với cấp lãnh đạo cao nhất của nhà nước và chính phủ (Tổng thống, Thủ tướng).

- Các nhà khoa học tham gia vào thảo luận và xây dựng chính sách một cách thường xuyên.

Như vậy, có thể coi Hội đồng KH&CN là diễn đàn phù hợp hơn cả để các nhà khoa học tham gia chủ động, tích cực vào quá trình thảo luận, xây dựng chính sách KH&CN. Tuy nhiên, cần phân tích về các quan hệ bản chất của việc các nhà khoa học tham gia soạn thảo chính sách KH&CN.

Sự khác biệt của các thành phần tham gia xây dựng chính sách KH&CN

Khi tham gia vào quá trình xây dựng chính sách KH&CN, các thành phần mang theo những đặc điểm riêng về lợi ích và chuyên môn. Về lợi ích (trực tiếp), có sự khác biệt giữa lợi ích của giới khoa học và lợi ích của nền kinh tế, lợi ích của các nhà khoa học thuộc lĩnh vực khoa học này và các lĩnh vực khoa học khác, lợi ích của các nhà khoa học ở vùng này và vùng khác, lợi ích của thể hệ khoa học này và thể hệ khác (trước mắt và lâu dài). Về chuyên môn, có các khác biệt giữa: hiểu biết về KH&CN và về kinh tế, hiểu biết theo từng lĩnh vực KH&CN cụ thể.

Những khác biệt này tạo nên sự khác biệt giữa giới khoa học và giới quản lý, giữa nội bộ giới khoa học, giữa nội bộ giới quản lý (xem bảng 2).

Sự khác biệt là cơ sở để thu hút nhiều thành phần tham gia xây dựng chính sách KH&CN và cũng là những trở ngại đối với sự thống nhất, đồng thuận phải đạt được trong chính sách. Đồng thời, khác biệt là căn cứ để chọn ra một số ưu tiên cần tập trung phát triển trong chính sách KH&CN. Quan hệ biện chứng trong quá trình

Bảng 2: khác biệt liên quan tới lợi ích và chuyên môn của các thành phần tham gia xây dựng chính sách KH&CN

Đặc điểm riêng	Mối quan hệ	Giữa giới khoa học và giới chính trị/quản lý	Giữa các nhà khoa học thuộc các lĩnh vực/vùng khác nhau	Giữa các nhà quản lý thuộc các ngành
Khác biệt giữa lợi ích của giới khoa học và lợi ích của nền kinh tế		X		
Khác biệt lợi ích về KH&CN giữa các ngành kinh tế				X
Khác biệt lợi ích giữa các nhà khoa học theo lĩnh vực/vùng đặc thù			X	
Khác biệt lợi ích giữa các thể hệ nhà khoa học			X	
Khác biệt giữa hiểu biết về KH&CN và về kinh tế		X		

xây dựng chính sách được thể hiện ở khía cạnh là thống nhất những lợi ích riêng và chuyên môn hẹp; mặt khác, cần làm nổi bật sự khác biệt ở một số ưu tiên; thống nhất về mặt chuyên môn là cơ sở cho thống nhất về lợi ích; đồng thời, thống nhất về lợi ích mở đường cho việc xác định các hướng chuyên môn ưu tiên.

Trong chính sách KH&CN, thống nhất về những sự khác biệt (ưu tiên) là thực chất, còn các thống nhất khác chỉ mang tính hình thức...; khác biệt (ưu tiên) hình thành trên cơ sở thống nhất các ý kiến từ nhiều phía là có tính khả thi (ưu tiên trong chính sách đòi hỏi thống nhất đầu tư và thống nhất hành động trong triển khai sau này), còn các khác biệt khác chỉ mang tính chủ quan... Nhấn mạnh như vậy bởi trên thực tế nguy cơ tạo lập những thống nhất mang tính hình thức và khác biệt mang tính chủ quan là rất nhiều, cùng với đó là sự ra đời các chính sách chất lượng kém.

Những khác biệt trong ưu tiên được tạo ra thông qua tương tác (đúng hơn là đấu tranh) giữa các thành phần tham gia xây dựng chính sách. Chính Hội đồng KH&CN là sản phẩm của quá trình đấu tranh giữa các nhà khoa học và các nhà chính trị. Có thể thấy rõ điều này qua trường hợp Nhật Bản.

Tháng 3.1948, Ủy ban cải cách cơ cấu nghiên cứu khoa học của Nhật Bản đã đệ trình lên Thủ tướng một báo cáo, trong đó điểm mấu chốt là thành lập Hội đồng khoa học Nhật

Bản với các thành viên lựa chọn trong các nhà khoa học của cả nước theo phương pháp dân chủ. Chính phủ đã chấp thuận, và Luật về Hội đồng khoa học Nhật Bản đã ra đời vào tháng 10.1948. Luật này quy định:

- Mục đích của Hội đồng khoa học Nhật Bản là đại diện cho các nhà khoa học cả trong nước và nước ngoài nhằm thúc đẩy sự cải thiện và phát triển khoa học trong nước và báo cáo phổ biến tri thức khoa học cho chính quyền, trong giới công nghiệp và toàn quốc.

- Hội đồng khoa học Nhật Bản thực hiện các nhiệm vụ một cách độc lập, bao gồm: thảo luận các vấn đề quan trọng liên quan đến KH&CN và thúc đẩy việc thực hiện chúng, nâng cao hiệu quả nghiên cứu khoa học thông qua sự tăng cường phối hợp chặt chẽ.

- Chính phủ đề cập một số vấn đề để Hội đồng bàn bạc, như: trợ giúp cho nghiên cứu và thí nghiệm khoa học, ngân sách và việc phân bổ trợ cấp của Chính phủ và các trợ cấp thúc đẩy khoa học; chính sách thiết lập ngân sách cho các viện nghiên cứu nhà nước, các phòng thí nghiệm, kinh phí cho các nhiệm vụ nghiên cứu được giao và bất kỳ vấn đề nào khác thấy cần thiết.

- Hội đồng sẽ kiến nghị những vấn đề đối với Chính phủ (không nêu những vấn đề cụ thể).

- Hội đồng có 210 thành viên. Các thành viên được bầu trong số những

người có năng lực theo phương pháp bỏ phiếu bằng thư. Chủ tịch sẽ được bầu trong số các thành viên.

Trên thực tế, Hội đồng khoa học Nhật Bản đã đệ trình nhiều khuyến nghị và nêu lên nhiều tuyên bố. Một số khuyến nghị và tuyên bố của Hội đồng đã được phản ánh trong các chính sách của Chính phủ. Tuy nhiên, một số lại bao gồm cả những điều mà Chính phủ không thể chấp nhận như quá nhấn mạnh tự do nghiên cứu, định hướng chính sách nghiên cứu năng lượng hạt nhân, việc thành lập một số trường đại học và viện nghiên cứu quốc gia. Qua nhiều năm, sự bất đồng chính kiến và những khó khăn về ngân sách đã đẩy hai bên ngày càng cách xa nhau. Đến tài khóa năm 1958 (10 năm sau khi thành lập Hội đồng), hai bên càng cách xa nhau hơn. Trong số khá nhiều khuyến nghị của Hội đồng, Chính phủ chỉ tiến hành 6 cuộc trao đổi ý kiến. Theo Chính phủ, sự chia rẽ giữa Hội đồng và Chính phủ bắt nguồn từ cơ cấu thành viên và phương pháp lựa chọn. Kết quả là Luật Hội đồng khoa học Nhật Bản đã được sửa đổi vào tháng 11.1983 với các thành viên do Thủ tướng chỉ định dựa trên những phẩm chất thích hợp.

Hội đồng KH&CN của Nhật Bản được ra đời vào năm 1959, do Thủ tướng làm Chủ tịch. Các thành viên bao gồm các Bộ trưởng Tài chính và Giáo dục, các Tổng giám đốc Cục Kế hoạch kinh tế và Cục KH&CN, Chủ tịch Hội đồng khoa học Nhật Bản và 3 học giả có kinh nghiệm. Các Bộ trưởng có liên quan khác được phép tham gia tạm thời vào các cuộc bàn bạc của Hội đồng KH&CN khi cần thiết.

Khi cần thiết, Thủ tướng phải hỏi ý kiến và tôn trọng các ý kiến của Hội đồng KH&CN về những lĩnh vực: chính sách cơ bản và tổng thể về KH&CN; xác định các mục tiêu nghiên cứu dài hạn và tổng thể liên quan tới KH&CN; các biện pháp thúc đẩy công việc nghiên cứu đặc biệt quan trọng để đạt được những mục tiêu nghiên cứu nêu

trên; các mục tiêu quan trọng trong báo cáo hoặc những đề xuất của Hội đồng khoa học Nhật Bản về những vấn đề mà Thủ tướng hỏi ý kiến.

Năm 2011, Hội đồng chính sách KH&CN (CSTP) được thành lập, là sự thừa kế và phát triển của Hội đồng KH&CN Nhật Bản (thành lập từ năm 1959).

Những gì Nhật Bản đã trải qua dường như đang tái diễn ở Pháp thông qua Hội đồng cấp cao về KH&CN (HCST). Hội đồng này có vai trò tư vấn cho các quyết định của Chính phủ. HCST được thành lập ngày 25.9.2006 với thành phần gồm các nhà nghiên cứu thuộc đủ mọi lĩnh vực: 4 nhà nghiên cứu y học, 3 nhà vật lý, 2 nhà hóa học, 2 nhà toán học, 1 nhà nghiên cứu khí hậu, 1 nhà nghiên cứu luật pháp, 1 triết gia, 1 nhà nhân học, 1 nhà xã hội học, 1 sử gia, 1 chuyên gia nghiên cứu văn chương và 1 nhà sinh học... Tất cả thành viên đều là những nhân vật danh giá (được giải Nobel, giải Fields...). Liên sau đó, các nhà khoa học trong Hội đồng đã có những kiến nghị đáp lại yêu cầu của Tổng thống Jacques Chirac về các chính sách liên quan đến năng lượng, những trang thiết bị đòi hỏi vốn đầu tư lớn phục vụ các hoạt động KH&CN, đặc biệt là tính toán cũng như đối phó với tình trạng thanh niên thờ ơ với nghiên cứu khoa học. Tuy nhiên, những kiến nghị này không được sử dụng và chúng trở thành tiêu điểm để công luận nói về sự thiếu đồng thuận giữa các nhà khoa học và các nhà chính trị. Trong khi người đứng đầu nhà nước mong muốn có đối tác là những nhân cách khoa học lớn và có khả năng đưa ra những quyết định, thì các nhà khoa học lại đòi hỏi phải được trao những quyền lực nhất định. Nước Pháp đang tìm kiếm một hình thức phối hợp mới giữa các thành phần có liên quan trong xây dựng chính sách KH&CN...

Đấu tranh trong soạn thảo chính sách không chỉ giữa giới khoa học và

giới chính trị, mà còn là sự đấu tranh trong nội bộ giới khoa học. Tham gia vào Hội đồng KH&CN là những đại diện ưu tú của giới khoa học, nhưng nhiều khi điều đó chưa đủ để giải quyết các mâu thuẫn.

Ở Ấn Độ, những đề xuất chính sách quan trọng như phát triển công nghệ nano, xây dựng mô hình của Viện Công nghệ Ấn Độ, tăng số lượng tiến sỹ... đang bị phê phán là sản phẩm của quá trình hoạch định chính sách chỉ bó hẹp trong phạm vi một vài nhà khoa học nổi tiếng, Bộ trưởng Bộ Khoa học, giám đốc một số cơ quan khoa học lớn và một vài thành viên khác của cơ quan quản lý khoa học. Người ta cho rằng, Ấn Độ đang trong tình trạng rối loạn do các chính sách khoa học quốc gia được quyết định mà không đếm xỉa đến cộng đồng khoa học, càng trầm trọng hơn do thiếu sự đóng góp của các nhà khoa học trẻ tuổi để khẳng định bản thân và thể hiện một vai trò độc lập trong quá trình hình thành nên một chính sách khoa học. Trên thực tế, việc chuẩn bị chính sách chỉ có những cuộc hội thảo trực tiếp với duy nhất một nhà khoa học lớn và duy nhất với một quan chức của Bộ Khoa học. Những ý kiến đóng góp từ cộng đồng khoa học còn lại được thu nhận dưới hình thức bản viết hoặc lấy từ các báo cáo của Bộ Khoa học, không có những cuộc hội thảo chính thức, chứ chưa nói tới những cuộc tranh luận với sự tham gia của đông đảo cộng đồng khoa học.

*
* *

Như vậy, một mặt, cần xây dựng Hội đồng KH&CN theo cơ chế mở để khi cần thiết các thành phần khoa học liên quan có thể tham gia tích cực vào các cuộc thảo luận của Hội đồng; mặt khác, cần phối hợp giữa Hội đồng KH&CN với các hình thức khác về thu hút nhà khoa học tham gia xây dựng chính sách KH&CN.

Chính sách gắn với cuộc sống là

phản ánh càng nhiều càng tốt những gì diễn ra trong thực tế. Trong khi nội dung chính sách cần ngắn, dứt khoát, thì quá trình xây dựng chính sách hoàn toàn có thể tạo điều kiện làm phơi bày các tình huống và tập duyệt các phương án giải quyết chúng. Có quan hệ bù trừ giữa mức độ phức tạp trong xây dựng chính sách và khả năng thất bại của chính sách được ban hành. Những điều sẽ mắc phải trên thực tế khi thực thi chính sách hoàn toàn có thể giải quyết trong xây dựng chính sách. Đó là cơ sở để nhà khoa học tham gia một cách chủ động, tích cực vào xây dựng chính sách KH&CN.

Về cơ bản, chính sách là sự điều chỉnh xã hội. Bản thân quá trình xây dựng chính sách cũng phải là một quá trình xã hội. Những quy tắc, quy chế là quan trọng nhưng không đủ. Tương tác trong quá trình soạn thảo chính sách KH&CN còn có cả khía cạnh nghệ thuật và văn hóa. Các nhà khoa học tham gia xây dựng chính sách cần thể hiện tinh thần nghiêm túc, có trách nhiệm, sẵn sàng đặt lợi ích riêng dưới lợi ích chung... ■

Tài liệu tham khảo

1. "Chính sách khoa học của Ấn Độ thiếu một chiến lược chung" (The Hindu, 23.8.2005).
2. Trung tâm Thông tin KH&CN Quốc gia: "KH&CN thế giới: Kinh nghiệm và định hướng chiến lược", Hà Nội, 2002.
3. "Khi nhà khoa học hoạch định chính sách" (La Recherche, số 417, tháng 3.2008).
4. Trung tâm Thông tin KH&CN Quốc gia: "Lịch sử Chính sách KH&CN Nhật Bản", Nhà xuất bản Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2004 (dịch từ bản tiếng Anh "Historical Review of Japanese Science and Technology Policy" do Society of Non-Traditional Technology (Nhật Bản) xuất bản tháng 6.1991).